

Les investissements directs américains et la présence de deux nationalismes au Canada

Robert Gilpin

Volume 2, numéro 1, 1971

Les relations économiques Québec-États-Unis

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700076ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700076ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gilpin, R. (1971). Les investissements directs américains et la présence de deux nationalismes au Canada. *Études internationales*, 2(1), 44–57.
<https://doi.org/10.7202/700076ar>

LES INVESTISSEMENTS DIRECTS AMÉRICAINS ET LES DEUX NATIONALISMES CANADIENS

par Robert GILPIN *

La croissance sans précédent des investissements directs américains depuis la Seconde Guerre mondiale a développé à la fois le nationalisme des Anglophones et des Francophones et a accentué la rivalité entre eux. Le désir croissant des nationalismes anglo-canadiens de restreindre les investissements américains au Canada s'oppose de plus en plus au désir des Canadiens français de se développer économiquement et d'« arriver à parité » avec le Canada anglais en favorisant l'apport de capitaux américains au Québec. À la suite de ces rapports complexes entre Canadiens, une étude réaliste des investissements directs américains au Canada doit principalement considérer leur influence à la fois sur les nationalismes canadien-anglais et canadien-français.

Il y a quelques années, l'économiste québécois Albert Breton prônait une thèse séduisante à propos de l'influence des investissements étrangers sur l'éveil du nationalisme politique. Dans un article intitulé : *The Economics of Nationalism*, Breton affirmait que

... the economic significance of political nationalism arises from the fact that this type of nationalism generates and encourages demands for changes in the international or interethnic distribution of property or ownership of the stock of wealth located in the territory¹ where nationalism exists².

Essentiellement, Breton envisage le nationalisme comme un phénomène de classe moyenne centré sur l'objectif de réduire la participation des capitaux étrangers et de redistribuer la richesse et le « pouvoir » à l'avantage du groupe national et ethnique. Pour le citoyen anglophone, l'épithète étranger, dans le contexte actuel, vise les sociétés américaines ; pour le citoyen québécois, il s'applique à la mino-

* Professeur de Science politique, professeur associé au Centre d'études internationales, Université Princeton.

¹ Référence de l'auteur non reproduite ici.

² Cité du *Journal of Political Economy*, LXXII (1964), p. 337.

rité anglaise (et à un degré moindre, aux Américains) qui domine économiquement le Québec.

Breton illustre sa thèse à l'aide d'exemples récents de l'histoire du Canada et du Québec : les restrictions à l'acquisition par des étrangers (entendez des Américains) de stations de radio et de télévision et de publications canadiennes, la nationalisation des ressources hydro-électriques au Québec et les efforts de la Société Générale de Financement (SGF) pour remettre aux Canadiens français la maîtrise de l'économie québécoise encore aux mains des Anglophones. Dans chaque cas, Breton soutient qu'il n'est pas question d'accroître au maximum les bénéfices sociaux, tels que définis d'après des critères économiques généralement reconnus, mais simplement de restituer aux Canadiens les ressources aux mains des Américains ou, comme dans le cas de la SGF, de remettre à la classe moyenne francophone celles que contrôlent les Anglophones³.

Lorsqu'il insiste sur la portée économique du nationalisme politique, Breton a surtout en vue dans cet article les implications politiques de la pénétration économique américaine au Canada. Il traite particulièrement des relations entre l'accroissement des investissements directs américains dans l'économie canadienne, l'éveil du nationalisme anglo-canadien et la recrudescence du sentiment nationaliste au Québec. On ne peut séparer ces trois phénomènes, comme l'ont écrit de nombreux observateurs qui notent que ce qu'est Ottawa pour le Québec, les États-Unis le sont pour Ottawa. Pendant que les Québécois réclament avec de plus en plus d'insistance une plus grande indépendance d'Ottawa, les Anglo-Canadiens intensifient leurs critiques à l'endroit de la domination américaine. Ainsi les investissements américains au Canada contribuent indirectement à aviver la crise constitutionnelle canadienne.

LA CRISE CONSTITUTIONNELLE CANADIENNE

Comme le souligne l'extrait suivant d'un article du *New York Times*, on ne peut dissocier les investissements américains de la crise constitutionnelle canadienne :

A curious and significant economic tug-of-war is taking place in Canada. While the Federal Government in Ottawa is trying to achieve a greater measure of economic independence from the United States, it is losing control over domestic economic policy to Canada's ten provincial administrations.

The upsurge of economic regionalism is more intense and serious than the stirrings of economic nationalism. To a considerable extent, nationalism is the response of canadian federalists to provincialism. The Federal Government is asking Canadians to resist the lure of the United States and to work and invest in Canada⁴.

³ Le premier ministre P.-E. Trudeau souligne lui-même ce point de vue dans *Federalism and the French Canadians*, Macmillan of Canada, 1968, XX.

⁴ *The New York Times*, 13 juin 1966.

La crainte de la domination américaine sur le Canada et le désir des Canadiens français d'affirmer leur indépendance vis-à-vis du Canada anglais ont de profondes racines historiques. Les événements récents ont toutefois avivé ces deux nationalismes. Pour le Canada anglais, la diminution de l'influence européenne et britannique au Canada et l'intégration de plus en plus grande des économies canadienne et américaine ont mis en conflit les « deux objectifs d'indépendance politique des États-Unis et de croissance économique soutenue face aux Américains »⁵. Pareillement, le Québec doit faire face à ces deux objectifs contradictoires et populaires : un développement économique rapide, qu'il est impossible de réaliser sans un apport substantiel d'investissements autres que canadiens-français, et un plus grand contrôle de son économie⁶.

Dans ces circonstances, l'accroissement des investissements américains au Canada a renforcé les deux nationalismes canadien-anglais et canadien-français. En même temps que les Canadiens anglais soulignent l'importance de l'unité devant la domination américaine menaçante, les Canadiens français s'efforcent d'augmenter les investissements américains chez eux et leur indépendance vis-à-vis d'Ottawa. Le nationalisme québécois est à la fois l'expression de la révolution tranquille du Québec et une réponse à l'influence des investissements américains au Canada. En augmentant l'écart économique entre les provinces, surtout entre l'Ontario et le Québec, les investissements américains ont, de fait, accentué le provincialisme. Les Canadiens français le constatent bien : l'Ontario a accaparé la part du lion des investissements américains, surtout dans les secteurs industriels modernes, tels que la fabrication des biens de consommation durables et celle des produits à technologie avancée. Reflétant les aspirations d'autres provinces ainsi que celles d'autres pays moins développés, le Québec voudrait posséder son aciérie, ses industries électroniques et chimiques.

Pour attirer les capitaux américains et rattraper leur « retard », les provinces veulent qu'Ottawa diminue son contrôle sur leurs politiques économiques et leurs efforts de développement. Vus sous cet angle, les investissements américains au Canada constituent une force centrifuge puissante que les nationalistes canadiens s'efforcent de neutraliser en faisant appel aux sentiments anti-américains et nationalistes. Sans aucun doute, les appels les plus pressants au nationalisme canadien et à l'anti-américanisme sont, du moins inconsciemment, une réaction à l'attrait économique de plus en plus important que les États-Unis exercent sur le Québec et les autres provinces.

LA RIVALITÉ QUÉBEC-OTTAWA

De la même façon, le débat qui oppose, au Québec, les Québécois favorables à la fédération avec le Canada et les séparatistes modérés, repose en partie sur

⁵ Harry JOHNSON, « Economic Nationalism in Canadian Policy » dans *Economic Nationalism in Old and New States*, Harry Johnson (édit.). The University of Chicago Press, 1965, p. 90 ; citation traduite par nous.

⁶ William GRIFFITH, « Quebec in Revolt », *Foreign Affairs*, octobre 1964, p. 31.

deux façons différentes d'envisager les investissements américains et le rôle qu'ils doivent tenir pour permettre au Québec de rattraper le Canada anglais. Sur d'autres questions particulières (laissons les différences qui ont trait à la sauvegarde de l'unité canadienne) — la protection de la culture canadienne-française, la nationalisation de l'industrie et le désir d'une autonomie plus complète vis-à-vis d'Ottawa en vue d'une planification économique provinciale — les deux tendances ne semblent pas s'opposer complètement, du moins pour l'observateur étranger que nous sommes. Mais sur les implications du séparatisme sur le développement économique du Québec, sur le maintien du marché commun canadien et sur l'avenir des investissements américains, les deux tendances diffèrent fondamentalement ⁷.

Les séparatistes ont pour principe qu'il faut un gouvernement unifié pour assurer le développement économique et une industrialisation véritables. Contrairement à la situation actuelle où le pouvoir de décision en matière de politique économique est partagé entre Ottawa et les provinces, l'autorité doit être centralisée ⁸. La centralisation peut se faire, théoriquement, à Ottawa plutôt qu'à Québec, toutefois, selon certains, le prix que le Canada français paierait pour cette unification politique serait la perte éventuelle de sa culture et son intégration totale au Canada anglais. Voilà pourquoi les séparatistes préconisent la centralisation du pouvoir de décision dans un Québec indépendant ⁹.

D'une part, selon ces derniers, une certaine unification du pouvoir politique est nécessaire pour éviter le dédoublement onéreux des activités entre le fédéral et le provincial. Mais plus encore, la modernisation économique et sociale du Québec au milieu du XX^e siècle exige un État puissant. Non seulement l'État doit-il rénover le cadre institutionnel de l'activité économique, mais dans un monde complexe dominé par la technologie, le rôle économique de l'État, à la fois consommateur, producteur et bailleur de fonds, est primordial. Si le Québec doit devenir une société hautement industrialisée, l'État doit alors faire appel à toutes ses ressources limitées et rationaliser l'économie fragmentée du Québec.

Et plus encore, toujours selon les séparatistes, un Québec souverain et indépendant se trouverait en position plus forte pour négocier avec l'industrie américaine. Libéré du contrôle exercé par Ottawa, il attirerait par ses politiques les investissements américains chez lui, surtout dans les industries de pointe, et réduirait le fossé économique entre le Québec et les provinces plus riches. De plus, dans un Québec indépendant, les capitaux américains contrebalanceraient la puissance financière canadienne-anglaise et hâteraient la redistribution des richesses et des statuts sociaux au Québec. Ainsi, à l'opposé de ceux qui soutiennent qu'un

⁷ Pour une analyse de ces deux écoles de pensée canadienne-française sur l'avenir du Québec, voir Gerald CLARK : *The United States and Canada*, Harvard University Press, 1968, pp. 285-296. Nous ne traiterons pas ici du Front de libération du Québec et autres mouvements extrémistes.

⁸ André Raynaud traite cette question dans *The Canadian Economic System*, Macmillan of Canada, 1967.

⁹ Pour plus de développement sur cette question du Parti Québécois en matière économique, voir : *La Souveraineté et l'économie*, mars 1970 ; R. LÉVESQUE : *An option for Quebec*, McClelland, Stewart, 1968, Éditions du Jour, 1970.

Québec souverain tomberait sous « la coupe de la finance américaine », les séparatistes soulignent que la disponibilité de capitaux américains a permis au Québec de défier le capital des Anglo-Canadiens et lui a donné l'audace de nationaliser l'industrie hydro-électrique ¹⁰.

Même si les Canadiens français fédéralistes acceptent généralement le principe de l'intervention de l'État dans l'économie, ils refusent l'unification du pouvoir de décision en matière économique, soit à Ottawa, soit à Québec. Parce que la responsabilité de promouvoir et de réaliser le développement économique appartient aux provinces, cela ne doit pas entraîner la désintégration du Canada. Toutefois, les partisans d'une telle position souhaitent plus de bonne volonté de la part d'Ottawa pour aider les provinces à assumer leurs responsabilités de nature économique.

Aux yeux de ces Canadiens français, la séparation causerait des torts irréparables à l'économie québécoise. Le risque principal, soutiennent-ils, serait la perte, pour le Québec, de son atout majeur, sa participation au marché commun canadien. Un Québec isolé au point de vue économique n'attirerait plus assez de capitaux américains pour mener à bien ses ambitieux projets de développement économique. En outre, à cause de la séparation, le Canada anglais, premier client du Québec, se tournerait vers les États-Unis et, alors, la stagnation économique s'installerait en permanence au Québec. Entouré d'une population dynamique nord-américaine de plus de 200 millions, un Canada français indépendant de moins de 10 millions d'habitants ne pourrait absolument pas survivre du point de vue économique, politique ou culturel ¹¹.

LES DÉBATS AU CANADA SUR LES INVESTISSEMENTS AMÉRICAINS

Malgré l'importance de ces discussions politiques dans l'évaluation de l'impact des investissements américains au Canada, on trouve dans les écrits qui traitent de ce sujet très peu de discussions franches sur les relations triangulaires entre Américains, Canadiens anglais et Canadiens français ¹². Par conséquent, avant d'aborder les principaux points que nous aimerions faire ressortir dans cette étude, examinons comment les nationalistes anglais, les nationalistes canadiens-français et les investisseurs américains ont traité les problèmes politiques que soulèvent les investissements américains.

Le Rapport Watkins fournit un parfait exemple des thèses canadiennes qui

¹⁰ La solution, *op. cit.*, pp. 147-148.

¹¹ Pour un exposé de la position fédéraliste au Canada français, voir TRUDEAU, P.-E., *op. cit.*

¹² Sur ce sujet, consulter notamment : Bernard BONIN, *L'Investissement étranger à long terme au Canada*, Les Presses de l'École des hautes études commerciales de Montréal, 1967 ; A. E. SAFARIAN, *Foreign Ownership of Canadian Industry*, McGraw-Hill Company of Canada, 1966 ; *Id.*, *The Performance of Foreign Owned Firms in Canada*, Canadian American Committee, 1969.

ont fortement attaqué l'emprise des investissements américains au Canada¹³. Si le Rapport renferme beaucoup de rhétorique sur la domination américaine et si, comme Watkins l'explique dans *Gordon to Watkins to You*¹⁴, il s'est abstenu d'utiliser l'expression « Empire américain », les parties traitant des relations politiques entre les firmes américaines, Ottawa et les provinces, surtout le Québec, demeurent imprécises. On y trouve, par exemple, une discussion insuffisante de la participation canadienne dans les sociétés américaines¹⁵, et un paragraphe court et très peu élaboré sur le partage entre le fédéral et les provinces de la responsabilité politique en matière d'investissements étrangers¹⁶. Le Rapport met plutôt l'accent sur l'application extraterritoriale des lois américaines (loi antitrust, commerce avec l'ennemi, et balance des paiements). Certes, ces problèmes sont importants, mais ils ne constituent pas les principaux problèmes politiques soulevés par les investissements américains, et qu'il faudrait à tout prix résoudre si l'on voulait atteindre les objectifs du Rapport.

Cette critique n'enlève rien à la valeur du Rapport. Mais ce dernier ne traite pas des questions politiques essentielles qu'ont fait naître l'augmentation rapide des investissements américains au Canada et leurs répercussions sur le provincialisme. Si « la participation canadienne », comme c'est notre avis, est un euphémisme pour faire passer le contrôle des filiales américaines des mains des Américains à celles des Canadiens, la question primordiale reste : aux mains de quels Canadiens ? Pour employer l'expression de Breton, comment s'effectuera la redistribution de la richesse ? Par exemple, les activités de la Société de développement du Canada, proposée pour accroître la participation canadienne, favoriseront-elles les classes moyennes anglaises ou françaises ? Quels rôles précis joueront respectivement le gouvernement fédéral et les provinces, si le Canada adopte une politique efficace visant à réduire l'emprise des sociétés américaines sur l'économie canadienne ? Ces questions fort délicates seraient au cœur de tout programme de « canadienisation » des sociétés américaines au Canada.

Le Parti Québécois, d'autre part, dans sa brochure *la Souveraineté et l'économie*, avoue franchement que son premier objectif est la redistribution des richesses et du « pouvoir » de la minorité anglaise du Québec au profit de l'élite canadienne-française. Pour atteindre cet objectif et industrialiser le Québec, ses militants veulent que le Québec soit indépendant d'Ottawa, siège de la puissance canadienne-anglaise. Mais les séparatistes ne discutent pas aussi franchement de l'avenir des investissements américains au Québec et des conditions dans lesquelles ils les toléreront. S'ils reconnaissent l'importance des capitaux américains pour leur développement et pour servir de contrepoids au pouvoir économique canadien-anglais, le point obscur demeure toujours de savoir comment le Québec indépendant traitera éventuellement les investissements américains. Par exemple, dans les

¹³ Task Force on the Structure of Canadian Industry, *Foreign Ownership and the structure of Canadian Industry*. Étude préparée pour le Bureau du Conseil Privé, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

¹⁴ Dave GODFREY et Mel WATKINS, *Gordon to Watkins to You*, New Press, 1970.

¹⁵ Task Force, *op. cit.*, p. 411.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 303-304.

filiales américaines, quelle sera la position relative des Américains et des Québécois ? Comment l'autorité sera-t-elle partagée entre les gouvernements québécois et américain en ce qui a trait aux sociétés américaines ? Encore une fois, ces questions sont on ne peut plus délicates et leur solution aura de graves conséquences pratiques.

L'ATTITUDE AMÉRICAINE

Quant à l'attitude américaine vis-à-vis des aspects politiques de leurs investissements au Canada, on ne découvre qu'« une grande ignorance » selon le mot de Jacob Viner¹⁷. On se rend très peu compte, aux États-Unis, de l'influence des capitaux américains sur la société canadienne. Cependant, le problème dépasse la traditionnelle indifférence américaine pour ses voisins du Nord. Il révèle la mentalité américaine et sa manière d'envisager les relations politiques et économiques. Comme une partie importante des Canadiens, en matière de politique comme d'économie les dirigeants américains ont une vision du monde qui s'inspire de la tradition britannique du laissez-faire et de la philosophie libérale du XIX^e siècle¹⁸.

Le meilleur représentant de cette mentalité américaine est sans doute l'ancien sous-secrétaire d'État, George Ball. Actuellement associé à *Lehman Brothers*, banquiers en placements, et nettement en faveur de sociétés multinationales, M. Ball, alors qu'il était ambassadeur, avait fait une déclaration étonnante devant la Commission des Affaires extérieures et de la Défense nationale aux Communes, envisageant comme inéluctable l'union économique du Canada et des États-Unis.

L'idée sous-jacente à cette affirmation de l'ambassadeur Ball et partagée par de nombreux dirigeants et économistes américains, est que l'économie internationale se réorganise, ou du moins devrait se réorganiser sous l'égide des grandes sociétés multinationales, dont la plupart sont américaines. Ces personnes sont convaincues que ces sociétés sont les meilleurs instruments pour en arriver à une utilisation efficace des ressources mondiales. Les efforts injustifiés des États visant à limiter le développement normal de la société multinationale ne pourront que nuire à la mise en valeur maximale des ressources et à la reproduction de richesses. L'ambassadeur Ball écrivait dans la revue *Fortune* : « La structure des sociétés multinationales est un concept nouveau, adapté aux besoins des temps modernes ; le nationalisme est passé de mode et ne répond plus aux exigences du monde actuel »¹⁹.

Au point de vue strictement économique, le raisonnement de l'ambassadeur Ball nous paraît irréfutable. Comme l'affirme l'économiste Harry Johnson, le

¹⁷ « On the Outlook for the Relationship : An American View », dans John S. DICKEY, *The United States and Canada*, Prentice-Hall (Inc.), 1964, p. 145.

¹⁸ Bien qu'il soit citoyen canadien enseignant dans une université américaine, il faut croire que nombre d'investisseurs américains et d'économistes partagent les vues de Harry Johnson. Voir à ce sujet : *The Canadian Quandary*, McGraw-Hill, 1963.

¹⁹ « The Promise of the Multinational Corporation », *Fortune*, vol. 75, N° 6, 1^{er} juin 1967, p. 80.

Canada a retiré un grand profit des investissements américains, et « il n'y a aucune preuve réelle que les entreprises américaines ont nui à l'intérêt national... »²⁰. Par ailleurs, A. E. Safarian²¹ porte un jugement identique dans son dernier livre, en attribuant les faiblesses de l'économie canadienne davantage à « l'environnement » économique canadien qu'à la propriété étrangère. Même le Rapport Watkins ne mentionne pas que les investissements américains ont été préjudiciables à l'économie canadienne et qu'il faut, par conséquent, les limiter. Au contraire, il faut les maintenir, mais en tenant compte davantage de la souveraineté canadienne.

LE DÉFI AMÉRICAIN

Toutefois, la clef du problème n'est pas d'ordre économique mais politique. Les Canadiens déplorent l'application extraterritoriale des lois américaines, par laquelle les sociétés américaines deviennent les instruments de la politique des États-Unis et empiètent sur la souveraineté canadienne. En second lieu, ils s'inquiètent de la perte éventuelle du contrôle canadien sur les « secteurs dominants » de leur économie : communications, finance et industries à haute technologie. Et finalement, le simple fait du contrôle américain sur une si grande partie de l'économie canadienne crée un malaise et, en réaction, attise le nationalisme. Bref, les Canadiens regrettent les implications politiques des investissements américains.

Contrairement à ce que propose la philosophie américaine du laissez-faire, on ne peut séparer la politique et l'économique. Comme l'ont fait remarquer de nombreux critiques, le libéralisme classique est l'idéologie du pouvoir économique dominant²². Alors qu'un marché libre peut fort bien bénéficier à tous du point de vue économique, il ne faut pas oublier que les relations économiques sont aussi des relations politiques. Donc, si, pour l'ambassadeur Ball, l'État-nation peut paraître un anachronisme, pour les représentants d'autres sociétés il est un moyen pour contrebalancer le pouvoir économique croissant des sociétés américaines et des États-Unis.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la suite du déclin des empires européens, l'économie des États-Unis s'est révélée nettement prédominante dans le monde. Les efforts déployés à Bretton Woods en 1945 pour restaurer l'économie internationale, les attaques portées aux régimes préférentiels, et, en 1958, le retour à la convertibilité des monnaies, tout cela manifeste l'intention de l'Amérique d'instaurer un commerce mondial multilatéral. Comme l'a décrit Richard Gardner, les efforts de l'Amérique pour réformer l'économie internationale après 1945 découlaient de la « transformation des États-Unis en grand pays exportateur de produits industriels fabriqués en grande quantité... particulièrement vulnérable aux répercussions des systèmes tarifaires préférentiels et des autres formes de discrimination. Les États-Unis s'aperçurent rapidement que leur puissance in-

²⁰ JOHNSON, *op. cit.*, XI.

²¹ SAFARIAN, *op. cit.*

²² Voir CARR, E. H. : *The Twenty Years Crisis*, Macmillan, 1951, p. 114.

dustrielle en plein essor serait peu à peu grugée si les produits américains n'avaient pas la garantie de pouvoir accéder à tous les marchés étrangers ²³ ». Alors, par des mesures servant surtout leur intérêt, et convaincus que la santé économique est la clé de la paix et de la stabilité dans le monde, les États-Unis devinrent le centre d'un immense réseau économique international englobant l'Europe de l'Ouest et les autres pays non-communistes.

Dans son propre intérêt et, tout compte fait, croyons-nous, dans l'intérêt de toute l'économie mondiale, les États-Unis créèrent une économie mondiale fortement intégrée. Si ce n'est pas un véritable empire au sens traditionnel, c'est du moins un système économique qui accorde aux compagnies américaines et au Gouvernement des États-Unis un pouvoir considérable sur les autres sociétés. Albert Hirschman le soulignait dans son analyse du pouvoir économique, l'interdépendance des économies nationales crée des pouvoirs politiques susceptibles de servir à des fins politiques ²⁴.

Dans la conjoncture internationale actuelle, les firmes multinationales se conduisent davantage comme des agents indépendants que comme des instruments de l'impérialisme ou des politiques nationales. Les gouvernements s'efforcent constamment de soumettre les corporations à leurs politiques et celles-ci luttent pour leur autonomie. Une corporation comme IBM, si elle ne vend pas d'ordinateurs aux pays du bloc communiste, peut servir à l'étranger les objectifs de la politique américaine ; en d'autres circonstances, IBM, en accord avec la France, peut tenter de modifier à son avantage la politique américaine. Dans un monde où de gigantesques corporations jouent un rôle important, et poursuivent parfois des intérêts qui ne sont pas ceux de leur propre gouvernement ou des gouvernements des pays où elles ont des succursales, il est de la plus haute importance que les gouvernements fassent contrepoids.

Dans un autre contexte, comme l'a souligné Richard Cooper, cette économie internationale à la fois ouverte et interdépendante pose un nouveau défi à tous les États ²⁵. Au moment même où ceux-ci assument de nouvelles responsabilités pour maintenir le plein-emploi et promouvoir le développement industriel, le caractère ouvert de l'économie contemporaine et sa sensibilité accrue aux influences extérieures, et plus particulièrement des firmes multinationales, peuvent déformer ou miner ces objectifs nationaux. Cette double évolution dans le sens d'une politique économique nationale plus ambitieuse et d'une ouverture plus grande de toute économie sur l'extérieur oblige toutes les nations à relever un défi sans précédent.

Cette situation crée le paradoxe suivant : l'interdépendance croissante entre les économies nationales s'accompagne d'une intervention accrue de l'État dans les affaires intérieures. Afin d'améliorer leur position concurrentielle ou d'ajuster leur balance des paiements, les gouvernements ont développé de nouveaux instruments de politique économique ou remodelé d'anciens : taux d'intérêt, achats

²³ *Sterling-Dollar Diplomacy*, McGraw-Hill, 1969, p. 17.

²⁴ *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, 1944.

²⁵ *The Economics of Interdependence*, McGraw-Hill, 1968.

gouvernementaux, encouragement à l'exportation, taxes favorisant les investissements internes et changements dans les régimes fiscaux. Mais étant donné que les gouvernements ne peuvent exercer qu'un contrôle limité sur les facteurs qui influencent leur balance commerciale ou leur balance des paiements, et que leur succès dépend des actions entreprises par les autres pays, le résultat, comme le souligne Cooper, est la concurrence internationale dans le domaine de la politique économique.

LA RÉACTION CANADIENNE

Ces caractères néomercantilistes de l'économie mondiale contemporaine ne sont pas sans rapport avec le débat actuellement en cours au Canada sur les investissements américains. Bien qu'ils n'impliquent pas une solution précise pour la crise constitutionnelle canadienne ils aident à comprendre la nature du problème, tel que le conçoivent les Canadiens (anglais ou français) : Comment le Canada peut-il profiter des bénéfices de l'investissement américain sans sacrifier son caractère propre (ou celui du Québec) ?

À une époque où le marchandage économique vis-à-vis des corporations multinationales et des autres gouvernements est d'une importance inégalée, l'argument séparatiste visant à regrouper les prises de décision en matière économique est pertinent : Cooper affirme qu'« une bonne politique économique doit disposer d'un nombre d'instruments correspondant au nombre d'objectifs économiques, et ceux-ci doivent constituer un tout cohérent. Si l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, les hommes politiques se verront frustrés dans leurs efforts ²⁶ ». Ceci n'implique pas nécessairement la centralisation des prises de décision à Ottawa ou à Québec, mais au moins une étroite coordination entre Ottawa et les provinces pour établir les objectifs et les moyens de les atteindre.

Par ailleurs, au Canada, le provincialisme conduit à un partage accru de l'autorité entre Ottawa et les provinces en ce qui concerne la politique économique canadienne. L'éditorial du *New York Times* dont il a été fait mention plus haut déclarait : « ... alors que les Nations très industrialisées centralisent les armes dont elles disposent en politique économique pour assurer le plein-emploi, le Canada s'engage sur la voie de la décentralisation — et donc de la dilution — du contrôle économique ²⁷ ». De même, la lutte entre Ottawa et les provinces en matière d'investissements étrangers amoindrit la possibilité pour le Canada de développer une politique cohérente vis-à-vis des firmes américaines.

LA SITUATION DU JAPON ET DE L'EUROPE DE L'OUEST

On pourra juger de l'importance de cette question, à savoir l'opportunité de centraliser ou de décentraliser l'autorité en matière d'investissements étrangers, en comparant la situation du Japon et celle de l'Europe de l'Ouest. Nous croyons

²⁶ *Ibid.*, p. 157.

²⁷ *Loc. cit.*, 13 juin 1966.

que l'expérience de ces deux grands marchés eu égard aux investissements américains peut signifier beaucoup pour le Canada.

Bien que les firmes américaines convoitent à la fois les marchés japonais et ouest-européen, elles ont réussi à établir des centaines de filiales en Europe, mais seulement quelques-unes au Japon. On peut expliquer cette différence surtout par des facteurs politiques. Tandis que le gouvernement central du Japon contrôle l'accès au marché intérieur de 100 millions d'habitants, l'accès au Marché commun européen dépend de six pouvoirs différents. En s'interposant entre les puissantes sociétés américaines et les firmes japonaises qui veulent toutes profiter de la technologie et des capitaux américains, le gouvernement japonais a réussi à empêcher ces dernières de conclure des accords qu'il ne souhaitait pas. Ainsi il a protégé le marché japonais et l'a réservé presque exclusivement à l'industrie japonaise. C'est pourquoi les firmes américaines désirent tellement passer des accords de fabrication sous licence avec les Japonais ou devenir même des partenaires minoritaires dans leurs sociétés.

En Europe de l'Ouest, par contre, une société américaine qui s'est vu refuser le permis d'établir une filiale dans un pays du Marché commun peut toujours tenter sa chance ailleurs et accéder quand même à tout le Marché. En outre, les pays européens désirent ardemment que les sociétés américaines investissent chez eux, ce qui permet à celles-ci d'obtenir des conditions très avantageuses et, dans certains cas, d'utiliser cette stratégie qui consiste à « diviser pour régner ». Par exemple, il y a quelques années, devant le refus du président de Gaulle de lui permettre d'investir en France, *General Motors* implanta en Belgique l'une des plus grandes usines de montage d'automobiles du Marché commun. Il en résulta que non seulement on invita *Ford* à investir en France, mais que la concurrence entre les régimes pour attirer un tel investissement devint même, en 1970, une question primordiale au moment des élections françaises.

Tandis que l'exemple des Japonais et celui des pays européens militent en faveur d'un gouvernement unifié, ils soulèvent une question concernant la façon dont les séparatistes québécois entendent résoudre le problème. Dans les deux cas précédents, celui des Japonais et celui du Marché commun, c'est le problème du contrôle ou de l'absence de contrôle sur l'accès au marché qui est de la plus haute importance. Une solution de la crise constitutionnelle canadienne qui maintiendrait le marché commun canadien, mais morcèlerait davantage la solution au problème de l'accès des marchandises et des investissements étrangers à ce même marché, créerait une situation que les Européens s'efforcent de corriger en tentant d'adopter une politique commune de commerce extérieur, une loi des compagnies commune et un système monétaire unifié. Au début de ce siècle, une situation semblable obligea les États-Unis à créer une loi des compagnies et à réduire les pouvoirs des États en matière d'économie. Bref, cette analyse ne favorise ni l'une ni l'autre solution pour résoudre le problème constitutionnel du Canada, elle indique néanmoins que la solution à ce que les Canadiens considèrent être le problème de la domination américaine doit passer par un règlement des difficultés que soulève la division de l'autorité entre Ottawa et les provinces en matière de politique économique.

LES IMPLICATIONS D'UNE SOLUTION CANADIENNE

En ce domaine, les divergences entre Ottawa et les provinces, surtout entre Ottawa et Québec, iront en s'accroissant, croyons-nous, si Ottawa procède à l'établissement d'une Société de développement du Canada. Proposée d'abord par l'ancien ministre des Finances Walter Gordon, et incluse parmi les recommandations du Rapport de la Commission Watkins, celle-ci serait la meilleure réponse d'Ottawa aux pressions exercées dans le but de l'amener à poser des actes face au problème. Que le projet vise à « racheter le Canada », comme le voulaient W. Gordon et le Rapport Watkins, à créer de puissantes sociétés nationales, son succès dépend de la solution des difficultés découlant des divergences de vue, aux plans national et provincial, dans trois domaines de politique économique : contrôle sur les investissements étrangers, politique industrielle et développement régional.

Actuellement, la responsabilité d'Ottawa dans ces trois domaines est peu importante. Le contrôle sur les investissements étrangers relève surtout des provinces, bien qu'Ottawa ait exercé davantage son droit de veto au fur et à mesure que les Canadiens voyaient s'étendre l'emprise américaine sur leur économie²⁸. Pour cette raison, ces dernières années, Ottawa a empêché la mainmise américaine sur les secteurs clés de l'économie canadienne : finance, édition, radiodiffusion et télédiffusion, etc. Ces interventions de caractère plutôt négatif ne soulèvent cependant pas de façon sérieuse le problème de la division de la responsabilité entre le fédéral et le provincial.

En matière de développement régional et de politique industrielle, Ottawa a joué un rôle modeste, qui s'est concrétisé surtout par des subventions ou des transferts aux provinces. Malgré la création de nouveaux organismes fédéraux de développement régional, celui-ci continue de relever principalement des provinces. Selon un spécialiste dans ce domaine, le résultat n'a pas été couronné de succès, en partie à cause du peu d'intérêt manifesté par le fédéral pour définir avec précision les objectifs d'une politique d'ensemble ou de son incapacité à le faire²⁹.

Pour s'opposer avec succès à la pénétration croissante des économies canadienne et québécoise par les sociétés américaines, il faudrait que l'on fasse davantage preuve de leadership dans ces trois domaines. Encore une fois, laissant de côté la question de savoir qui doit assumer le leadership — Ottawa, un Québec indépendant, ou une association des deux — on doit trouver une solution à ces problèmes primordiaux, que constituent la politique industrielle, la politique régionale et la politique en matière d'investissements.

Tout d'abord, si le Canada veut développer sa propre industrie, indépendamment des États-Unis, il doit alors exercer un contrôle beaucoup plus centra-

²⁸ Le *Task Force Report* traite de cette politique canadienne au chapitre troisième.

²⁹ T. N. BREWIS, *Regional Economic Policies in Canada*, Macmillan of Canada, 1969, p. 243. Dans P.-A. Crépeau and C. B. Macpherson (eds), *The Future of Canadian Federalism / L'Avenir du fédéralisme canadien*, University of Toronto Press — Les Presses de l'Université de Montréal, 1965, « Prospects for Economic Policy in a Federal Canada », Jacques Parizeau exprime un point de vue fort opposé.

lisé sur les investissements américains à l'intérieur du marché commun canadien. Une fois la décision prise de développer certaines industries, il lui faudra, bien sûr, protéger ces sociétés, du moins au début, contre les firmes américaines plus puissantes, et leur accorder un traitement de faveur par le biais des politiques gouvernementales d'achat, de l'octroi de fonds de recherche et d'autres formes de subsides. Le rôle du gouvernement sera encore de rationaliser l'industrie et de créer des sociétés canadiennes capables de supporter la concurrence sur le marché mondial. En tout cas, telle fut l'expérience des pays européens qui se sont efforcés de spécialiser leur industrie et de récupérer les économies d'échelle exigées par les industries à technologie avancée.

D'après des économistes comme Harry Johnson, le Canada paierait un prix très élevé pour une telle politique de nationalisme économique³⁰, et, comme le suggère Breton, une politique qui s'opposerait à la domination américaine contribuerait surtout au bien-être des classes moyennes et des professionnels plutôt qu'à l'ensemble de la population canadienne. Cela obligerait également à des choix politiques pénibles pour déterminer quelles industries développer et quelles régions favoriser. Dilemme difficile à régler pour le Canada.

Les pays de l'Europe occidentale se sont aperçus qu'en s'efforçant de développer conjointement une politique industrielle et une technologie avancée pour relever le défi américain, ils risquaient de créer un conflit entre les objectifs de développement industriel et de développement régional. Alors que le premier incite à rassembler ses forces et à encourager la spécialisation, l'autre demande de répartir et de diversifier l'emploi de ses ressources dans le but d'atténuer les différences interrégionales. Réaliser ces deux objectifs simultanément s'avère une tâche difficile qui requiert une étroite coordination intergouvernementale, pour ne pas dire plus³¹.

CONCLUSION

En conclusion, on peut résumer le défi politique que les investissements américains constituent pour le Canada en quelques courts paragraphes :

1. Une économie mondiale très interdépendante, dominée par les États-Unis et les grandes sociétés multinationales, a mis en branle des forces qui poussent de plus en plus le Canada vers les États-Unis. Malheureusement pour le Canada, celui-ci ne peut plus compter sur le contrepoids traditionnellement exercé par l'Europe, à cause de la montée du régionalisme économique et de l'effritement des liens avec le Commonwealth³². Certains auteurs espèrent toujours que le Japon et le Marché commun européen contrebalanceront la suprématie américaine³³ ; cependant ces puissances économiques en plein essor ne feraient qu'accentuer les

³⁰ *The Canadian Quandary, passim.*

³¹ En ce qui touche la situation européenne, voir GILPIN, R. : *France in the age of the Scientific State*, Princeton University Press, 1968. Traduit sous le titre *La science et l'État en France*, Gallimard 1970, chap. 12.

³² JOHNSON, *op. cit.*, pp. 70-71.

³³ Claude JULIEN, *Canada : Europe's Last Chance*, St-Martin's Press, 1968.

problèmes du Canada en rejetant l'Ouest canadien vers le Pacifique, et l'Est, surtout le Québec, vers l'Europe. En outre, ces deux énormes blocs économiques considèrent le Canada davantage comme un producteur de matières premières échangeables contre leurs produits manufacturés que comme un partenaire commercial industrialisé ³⁴.

2. L'existence de différences importantes de niveau de vie entre les provinces, l'augmentation du chômage et l'accent mis récemment sur le développement industriel ont favorisé la naissance du provincialisme et de la concurrence interprovinciale pour attirer les investissements américains. En conséquence, dans un domaine qui requiert une meilleure coordination de la politique économique pour atteindre les objectifs économiques internes et externes, le Canada se voit actuellement aux prises avec un partage de plus en plus prononcé de la responsabilité au niveau décisionnel. Politiquement, cette désunion affaiblit son pouvoir de marchandage avec les États-Unis et les grandes sociétés américaines.

3. Malheureusement, les problèmes politiques soulevés par les écarts de revenus entre les provinces sont grandement renforcés par les différences ethniques. Les griefs économiques ajoutés aux griefs ethniques ont fait naître la grave crise constitutionnelle que nous traversons actuellement. Au Québec, le choix entre le Canada et le séparatisme devient en grande partie une question économique : quelle est la solution au problème posé par l'augmentation du chômage au Québec et comment accroître l'industrialisation de la province ? Les réponses à ces deux questions dépendent en grande partie des investissements autres que canadiens-français, et surtout des investissements américains.

4. Le défi interne que pose le nationalisme canadien-français et le défi externe créé par la domination américaine ont fait naître au Canada anglais un ardent nationalisme qui va s'accroissant, et qui a pour thème : « Rachetons le Canada ». En dépit des conséquences économiques de cet anti-américanisme croissant, qui pourrait selon plusieurs économistes, se révéler extrêmement coûteux pour le Canada, les pressions politiques incitant à contrecarrer l'influence des sociétés américaines augmenteront. Ainsi donc, alors que les forces économiques à l'œuvre au Canada et aux États-Unis rapprochent de plus en plus les deux économies, les forces politiques enveniment le conflit à l'intérieur du Canada et de part et d'autre du 49^e parallèle.

5. Comme nous l'avons mentionné au début de cette étude, la situation canadienne présente le paradoxe suivant : tout effort du côté canadien-anglais pour restreindre les investissements américains au nom du nationalisme canadien risque d'intensifier les ressentiments des nationalistes québécois et d'ébranler davantage l'unité nationale.

Comment le Canada réussira-t-il à concilier ces deux attitudes divergentes au sujet des investissements américains ? Ceux-ci se révéleront-ils un lien (ou un trait d'union) entre le Canada anglais et le Canada français, ou au contraire, seront-ils une des causes profondes de l'éclatement du Canada ? Seul l'avenir apportera la réponse à ces questions.

³⁴ JOHNSON, *op. cit.*, chap. VI.